

Da doutrina à regra: repensando o Conselho Federal de Educação e a definição do discurso sobre a educação

Martins, Maria do Carmo

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Martins, M. d. C. (2000). Da doutrina à regra: repensando o Conselho Federal de Educação e a definição do discurso sobre a educação. *ETD - Educação Temática Digital*, 2(1). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-105818>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Free Digital Peer Publishing Licence zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den DiPP-Lizenzen finden Sie hier:
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

Terms of use:

This document is made available under a Free Digital Peer Publishing Licence. For more Information see:
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

DA DOCTRINA À REGRA : REPENSANDO O CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO E A DEFINIÇÃO DO DISCURSO SOBRE A EDUCAÇÃO

Maria do Carmo Martins

Resumo

Trata-se de uma revisão historiográfica sobre o CFE, sua formação e suas funções como órgão assessor ao Estado brasileiro e seu papel político e doutrinário durante a reforma educacional realizada na ditadura militar brasileira (1964 - 1985)

Palavras-chaves

Reforma Educacional, Ditadura Militar, Conselho Federal de Educação (CFE), Historiografia da educação brasileira.

Abstract

This work corresponds to a historical review studies about the Education Federal Council (CFE), its organization and its function in the Brazilian Government during the military dictatorship in Brazil (1964 - 1985)

Key-words

Educational Reform, Education Federal Council, Military Dictatorship, Educational History

Um dos momentos significativos da educação no Brasil ocorreu na Reforma Educacional promovida pelo Estado brasileiro durante a ditadura militar. Composta por uma série de modificações em todos os níveis de ensino, ordenada por leis e medidas político-administrativas, a reforma educacional do final dos anos 60, envolvendo o ensino universitário e começo dos anos 70, envolvendo o ensino de 1º e 2º graus¹, mobilizou uma série de estudiosos da educação, fomentou o debate acadêmico, tornou-se matéria política no Congresso Nacional; serviu de baliza para definição do espaço de atuação profissional e política do pedagogo. A sua constituição como momento significativo deve-se não ao fato de ser mais uma reforma educacional dentro do Estado brasileiro (já que a história da república é tão marcadamente rica nisso como nos mostram os compêndios de história da educação), mas por ter conseguido redefinir exemplarmente relações sociais no interior dessa sociedade.

Entender esse momento significativo pressupõe colocar os acontecimentos específicos da educação no interior de uma formação histórica, considerando que toda reforma envolve relações de

poder e conhecimento. O poder de definir e normatizar novas práticas por parte do Estado, bem como poder de definir o alcance das medidas governamentais, a quantidade de dinheiro a ser investido na educação. Ao mesmo tempo, poder de legitimar um determinado discurso sobre a educação, incluindo nisso uma compreensão sobre o que deve ser melhorado, quais os setores a serem priorizados, que parcela do público será revitalizada ou beneficiada com essas reformas. À capacidade de decidir, acrescenta-se um conjunto de saberes técnicos e racionais, que procuram definir o melhor ou o mais eficaz meio de legitimar tal reforma.

Segundo SACRISTÁN (1998), são amplos os sentidos dados ao termo *reforma*, quando se trata de educação. Para ele:

"El concepto de reforma utilizado en educación plantea un problema de comprensión en la comunicación. A través de dicho concepto se nos introduce en un mundo de significaciones potencialmente muy distintas. Por reforma se puede entender desde una simple acción sobre algun aspecto parcial del sistema educativo, o bien programas para introducir cambios en el rumbo del todo el conjunto e, incluso, en su sentido más amplio, puede abarcar el estudio de la dinámica histórica del cambio en educacion, contemplando sua causas sociales, económicas, culturales, epistemológicas, etc." (p. 85)

Para esse autor, as reformas educacionais são programas empreendidos pelos governos, que podem ser entendidas como uma ação ou uma série de ações delimitadas num tempo e expressando políticas educativas. São feitas

¹ Tal reforma educacional possui como documentos fundamentais a legislação que normatizou a sua implementação. Embora a legislação não possa ser considerada reforma em si, ela sintetiza e sinaliza as mudanças essenciais que o Estado brasileiro esperava promover no campo educacional. Para o ensino universitário, o documento síntese é a Lei 5540/68, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior. Para o ensino fundamental e médio, trata-se da Lei 6592/71 denominada de Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus.

normalmente sob os argumentos da melhoria do sistema. Para ele, *fazer reformas* significa *fazer política* e portanto qualquer reforma não pode ser avaliada somente pelos resultados alcançados após a sua efetivação. Ela precisa ser entendida para além das intenções manifestas nos seus documentos, além dos resultados conseguidos. Deve ser entendida inclusive por um 'efeito colateral' que aparece nas reformas. O efeito colateral é: "(...) la formación de una consciencia pública que da sentido y dirección a una esfera de las relaciones sociales y de las instituciones sociales." (p. 93)

Nesse sentido, o termo reforma pressupõe que não há um único modelo de reestruturação da prática educacional. Não é possível afirmar tampouco que toda reforma corresponde, de antemão, a uma prática conservadora, que diz respeito a hegemonia de um grupo ou classe social pré-determinados. Ao contrário, entendendo assim como SACRISTÁN que a reforma, como um modo de fazer política, efetiva posições, é também capaz de gerar e articular novas posições, alianças e interesses.

Para efetivar a melhoria do sistema por meio de medidas administrativas normatizadoras, com amparo legal, o Estado promotor das reformas pressupõe a existência de avaliação negativa do sistema educacional em vigor, o que impinge à reforma o papel de redefinir competências técnicas e administrativas, 'corrigir' rumos e colocar em evidência outros sujeitos políticos. A reforma a qual me refiro está definida segundo POPKEWITZ (1997) como "(....) uma palavra que faz referência à mobilização

dos públicos e às relações de poder na definição do espaço público" (p. 11).

Este autor define ainda:

"(...) Reforma é uma palavra cujo significado varia conforme a posição que ela ocupa, se dentro das transformações que têm ocorrido no ensino, na formação de professores, nas ciências da educação ou na teoria do currículo a partir do final do século XIX. Ela não possui um significado ou definição essencial. Nem tampouco significa progresso, em qualquer sentido absoluto, mas implica, sim, uma consideração das relações sociais e de poder." (p.12)

Embora sem uma significação essencial, conforme alertara POPKEWITZ, o termo reforma faz referências as mudanças que ocorrem no espaço público, envolvendo uma política social e uma prática social (no caso desse estudo, a educação) com sujeitos variados e que passam fundamentalmente pelo Estado brasileiro.

Durante a reforma educacional dos anos 60 e 70, coube ao Conselho Federal de Educação (CFE), tal como estava previsto na LDB, fixar o núcleo-comum para os currículos de 1º e 2º graus, bem como estabelecer e formular Indicações e Pareceres sobre a doutrina do currículo na Lei nº 5692/71. O CFE foi responsável pela elaboração de uma série de documentos normatizadores da reforma, foi responsável por interpretar a lei básica, responder aos vários representantes do setor educacional sobre problemas de implementação da reforma e acabou por transformar-se num agente privilegiado em buscar, ele mesmo, transformar a realidade

educacional do país, por meio de intervenções diretas.

Ao focalizar o Conselho Federal de Educação (CFE) procurando entender sua ação no processo de reforma educacional percebi não somente a constituição desse agente transformador privilegiado - porque encrustado no Estado - mas principalmente pude enfocar por meio dele, a importância que esse tipo de órgão colegiado tem no processo de constituição da prática política brasileira. Além disso, considero importante destacar o quanto esse órgão colegiado foi responsável por estabelecer um discurso sobre a educação, aumentando ou diminuindo a capacidade de legitimação das várias ciências e definindo em grande medida, por meio dos currículos prescritos, uma cultura escolar.

Embora o Conselho Federal de Educação não tenha sido criado pela ditadura militar, percebe-se durante esse período uma maior exposição do órgão para a sociedade civil, graças ao seu influente papel para produção e implementação da reforma educacional. Essa mesma participação, associada ao fato de sua imagem ser emparelhada com o crescimento da rede privada de ensino no mesmo período, resultou numa associação direta entre o órgão e o autoritarismo do governo militar. Apesar de ter sido extinto em 1994, no ano seguinte ele foi reestruturado sob o nome de Conselho Nacional de Educação².

² O CFE funcionou com esse nome até o governo do presidente Itamar Franco (1992 -1995) desativá-lo em 19/10/94. Na ocasião o CFE foi colocado sob suspeitas de irregularidades. Como

A efetiva criação do Conselho Federal de Educação (CFE) ocorreu após a promulgação da LDBN/61, em fevereiro de 1962. Conforme Lei 4024/61 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), então em vigor, competia CFE tomar decisões, opinar, analisar, propor sindicâncias, emitir pareceres e sugerir medidas para organização do sistema educativo, incluindo nisso a formalização das bases sobre as quais seriam organizados os currículos das disciplinas escolares. Tais funções seriam exercidas pelos conselheiros, que formariam uma elite do sistema educacional brasileiro. É um órgão público, o que o caracteriza no sistema administrativo brasileiro como dotado de uma responsabilidade técnica e legal.

Por possuir funções específicas, a primeira concepção de competência que encontramos na organização da administração pública brasileira diz respeito ao saber executar tarefas e

na época ainda vigorava a LDB nº 4024/61, que previa a existência de um órgão da natureza do CFE, iniciou-se um processo de reformulação do mesmo, que foi recriado com o nome de Conselho Nacional de Educação. Anunciado em 1995, aprovado em 24/11/95 sob lei nº 9.131, os atuais membros do colegiado foram todos nomeados pelo atual presidente da república, Fernando Henrique Cardoso. Seu regimento interno só foi aprovado pelo Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, com a Portaria nº 835, de 21 de agosto de 1996. A partir de então o CNE passou a ter a "finalidade de colaborar na formulação da política educacional de educação, tendo atribuição normativa, deliberativa e de assessoramento do Ministro da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional " (Portaria Ministerial nº 835 , cap. I . In Diário Oficial da União de 30/08/96, seção 1, p. 16935).

funcionar adequadamente, ou seja, em consonância e de acordo com o corpo do Estado ao qual o órgão faz parte. Na administração mantém-se portanto, a metáfora do corpo. É o Estado visto como um *corpo* (inteiro), cada parte dele responsável por uma determinada função. No caso dos *órgãos* colegiados (também chamados pluripessoais) a atuação e decisão do órgão corresponde a manifestação conjunta e majoritária dos seus componentes, chamados de *membros*. Os conselheiros seriam portanto membros do órgão colegiado.

Segundo VALLE (1996, p.34), comentando o 'nascimento' do CFE, ele deveria ser capaz de garantir a descentralização articulada do sistema educacional brasileiro, sendo sua organização vista como fundamental no sentido de buscar uma articulação entre poder central (executivo federal) e poderes regionais (estados e municípios) principalmente no que se refere a unicidade sobre os princípios da educação brasileira.

Autores como COELHO (1983)³, ROCHA (1984), FERREIRA (1990) e

FONSECA (1992) partem do pressuposto que se o CFE não representou uma idéia inovadora no momento de sua criação, representou certamente a constituição de um local onde educadores e homens públicos daquela época, pudessem acompanhar e interferir na política educacional. ROCHA (1984) demonstra ainda que os conflitos de natureza política para a nomenclatura dos componentes do CFE foi especialmente percebido pelos deputados (que deveriam aprovar a LDBN) que chegaram a interferir no texto da lei redefinindo os critérios para sua composição. A esse respeito, FONSECA (1992) vai além, mostrando como o poder executivo procurou assegurar para si a capacidade de nomear os conselheiros, impingindo ao órgão um alinhamento maior às diretrizes governamentais.

Embora todos as autoras citadas apresentem pontos de críticas quanto às ações do CFE em determinados momentos de sua história, apresentam também uma tendência a considerar o órgão como naturalmente encravado na história da educação brasileira, em que os momentos críticos ou as atuações consideradas criticáveis (por tais autores) surgem, quase sempre, de um 'desvio' moral, político, ético ou mesmo jurídico do conselho (dos membros do conselho seria melhor dizer). Seriam portanto disfunções do órgão. Tais autores parecem incorporar a metáfora do corpo para o Estado brasileiro, não questionando a validade e a necessidade

³ Segundo essa autora : "Antes do Conselho Federal de Educação, outros órgãos existiram com funções semelhantes, tais como: Conselho Diretor de Instrução Primária e Secundária, reestruturado pelo decreto nº 981, de 08 de novembro de 1980; Conselho de Instrução Superior, criado pelo Decreto nº 1.232 G, de 02 de janeiro de 1891; Conselho Superior de Ensino, criado pelo Decreto nº 8659, de 05 de abril de 1911, e reformulado a 18 de março de 1915; Conselho Nacional de Instrução, criado pela Lei nº 4632, de 06 de janeiro de 1923; Conselho Nacional de Ensino, criado pelo Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, e Conselho Nacional de Educação, instituído a 11

de abril de 1931, pelo Decreto nº 19.850. Este último se manteve, com algumas modificações, até a criação do atual Conselho Federal de Educação" (pp. 14 e 15, grifos da autora).

do órgão para a administração e para a política educacional brasileiras.

Os papéis desse Conselho conforme descrito por HORTA (1982) eram de três naturezas distintas: *técnica* (representando um saber, o campo em que o grupo formador do colegiado demonstra capacidade de diagnosticar e compreender problemas, bem como solucionar de forma eficiente tais situações); *normativa* (que é o campo da formação de regras e normas - conforme o próprio nome indica) - para que outros envolvidos na questão comportem-se em conformidade com o estatuído, o regulamentado e, em último caso a Lei; e por último *decisória*, natureza esta que coloca o Conselho em um dos mais altos patamares na hierarquia da administração pública, uma vez que estabelece o poder de fato dos seus representantes.

Durante os anos 60 e 70, os poderes dos conselheiros, nomeados pelo Presidente da República eram bastante abrangentes. Suas funções eram consideradas de "relevante interesse nacional", de acordo com a própria lei que os regulamentava. Os conselhos estaduais possuíam funções semelhantes, mas a lei reservava o espaço para que o governo do estado estabelecesse suas especificidades. De acordo com a lei para ser conselheiro era necessário acima de tudo, que a pessoa tivesse "notável saber e experiência em matéria de educação", para que pudesse ser convidado e nomeado ao cargo. Tal notoriedade dos saberes, pressupunha a lei, assegurava o apoio inicial da sociedade civil para a capacidade de decidir os caminhos da educação nacional

Por ser um órgão de assessoramento do Ministério da Educação, durante o governo militar era necessário exercer maior controle sobre o CFE pois este gozava de autonomia para emitir opiniões, talvez um pouco ampliada, para um modelo centralizador e autoritário de governar. Ao mesmo tempo, essa autonomia assegurada pelas regras estatutárias do colegiado, muitas vezes demonstram que o CFE elaborava diretrizes e até mesmo doutrinas, que extrapolavam a ação do Ministério da Educação. A solução que o governo militar arranhou para controlar mais o órgão, bem como ter consciência do que passava pela 'cabeça' dos conselheiros, apareceu por decretos-leis⁴. Como nos relata ROCHA (1984, pp. 45-46), a partir de 1969, dois novos membros são incorporados ao órgão: o Secretário de Educação Superior do MEC e um representante da Secretaria do Planejamento. Para ela, tanto o Ministério da Educação quanto o Ministério do Planejamento poderia fazer-se representar de forma mais efetiva no CFE. Curiosamente também temos, com o ingresso do representante do Planejamento, uma modificação no critério para nomeação dos membros do colegiado. Já não se torna tão evidente, a necessidade de uma competência específica em matéria de educação. Parece que para os militares, qualquer competência, em qualquer área servia, desde que o membro nomeado estivesse

⁴ Decreto-Lei nº 874, de setembro de 1969, indicando a participação do Diretor de Ensino Superior do MEC no Conselho e o Decreto nº 66.544, de 11/05/1970, sobre o representante do Ministério do Planejamento como participante do Conselho.

alinhado com as premissas e as diretrizes desse governo.

A autora explica que essa tentativa do poder executivo de controlar o CFE é decorrente da influência dos técnicos em economia, que passaram a definir os caminhos da administração pública no Brasil durante a ditadura militar. A influência do pensamento tecnicista é destacada por todos os autores já citados e que estudaram o CFE nesse período, e eu não descartaria, em hipótese alguma, essa influência. Todavia, chama atenção o fato de tanto ROCHA quanto FONSECA perceberem no Conselho uma possibilidade de cooptação, quase uma corrupção de seu caráter autônomo. FONSECA chega a sugerir que o CFE era um órgão 'não estatal' e que paulatinamente, por decisões do poder executivo, foi submetido a tal papel. Devo considerar entretanto que sua configuração esteve sempre associada ao corpo do Estado e que ele utilizou-se de todas as prerrogativas de pertencer a esse estado nas definições de suas ações.

O que temos nesses estudos é a prevalência de uma concepção sobre os órgãos colegiados, que de forma ideal, determinam seu próprio funcionamento e representam uma possibilidade de participação direta dos grupos 'competentes' na administração pública. Essa autonomia entretanto, deixou de existir no momento em que o órgão foi criado, submetido ao poder executivo, com caráter de assessoria a esse poder, tendo os seus componentes nomeados pelo presidente da República e, tendo ainda que depender da homologação do Ministro da Educação a todas as suas competências que iniciam com os termos *Decidir, opinar, indicar*, conforme texto

aprovado no Congresso Nacional por ocasião da votação da LDBN/61. O texto da lei nos mostra que ao CFE foi reservado liberdade nos itens referentes ao seu papel de *sugerir, analisar e emitir pareceres*, assim como do '*pensar a educação nacional*'. Não foi reservado entretanto a autonomia decisória sobre o sistema educacional, em atuações que poderiam concorrer com as ações governamentais do Ministério da Educação.

Se antes da ditadura militar implantar o seu sistema de administração⁵ pública no país o Conselho teve uma autonomia maior, isso deveu-se ao caráter político do órgão e a concepção utilitária sobre o órgão demonstrada pelos ministros da educação que exerceram suas funções até 1964. A autonomia que muitos estudiosos enxergaram no CFE fora limitada no momento de sua criação. E justamente as características e as funções do órgão colegiado, reguladas pelo poder executivo federal é que garantiram a ele a possibilidade de servir a qualquer regime político implantado no país.

A necessidade de homologação por parte do ministério coloca o CFE, na opinião de um ex-conselheiro (SOUZA, 1997, p. 51) com uma precedência sobre o MEC muito mais aparente do que real. Esse mesmo ex-conselheiro reconhece em seus escritos anteriormente publicados

⁵ Entendo Administração como decorrente da organização do Estado. Os governantes adaptam ou utilizam formas de administrar condizentes à organização do Estado. Disso decorre as inúmeras reformas administrativas do Estado, com a criação e a extinção de órgãos administrativos visando a concretização das ações do governo.

(1995) que o CFE foi responsável por elaborar 'abundante doutrina' em matéria de educação. O fato de ser regulado pelo poder executivo e ao mesmo tempo ser responsável pela elaboração das doutrinas em matéria de educação, embora possa parecer num primeiro momento contraditório, demonstra que o Estado que o mantém em funcionamento, entendia a importância do CFE como elo de ligação que este poderia promover entre governo e sociedade civil. É bom que se destaque todavia que nesse elo, cabia ao CFE garantir as premissas governamentais.

Percebe-se nessa historiografia da educação uma forte resistência em questionar a validade e a efetiva possibilidade de representação democrática do órgão colegiado. A premissa de uma elite intelectual com poderes normatizadores para educação parece ser aceita por todos os autores citados até aqui que estudaram o CFE.

Efetivamente o governo militar promoveu alterações no CFE de forma a interferir nas suas ações. E sempre o fez utilizando-se dos recursos administrativos e jurídicos que possuía. Tanto é verdade que o Conselho não foi fechado ou impedido de funcionar. Apesar de alguns conselheiros importantes terem sido exonerados dos seus cargos em 1968⁶, e de ocorrerem

alterações quanto ao número de seus componentes, não há registro de fechamento ou proibições de funcionamento ou de alterações promovidas no calendário de reuniões por intervenção federal. Percebe-se que o governo federal fez uso de suas atribuições no momento de nomear e reconduzir os conselheiros aos cargos, usando por vezes da prerrogativa de alterar alguns dispositivos legais para ampliar sua conexão com aquele colegiado.

Se efetivamente o CFE não constituía-se num poder paralelo aos órgãos do governo, o seu papel de elaborador de medidas legitimadoras do governo ao qual estava ligado eram muito fortes. Por isso sua atuação foi tão determinante na reforma educacional da ditadura militar. Nesse sentido, é na relação do órgão com a sociedade que podemos perceber as principais relações de poder que o CFE possuía e exercia.

Hoje, o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão colegiado que substituiu ao CFE possui poderes limitados tanto no que refere-se ao governo, quanto no que faz referência à sua ação junto ao restante da sociedade. Como o CFE

⁶ FERREIRA (1990: 148) afirma que Alceu Amoroso Lima, Antonio Almeida Júnior e Anísio Teixeira foram exonerados em março de 1968, mas não explicita os motivos. Da mesma maneira mostra que em 1964 houve trocas de conselheiros, feitas pelos ministros Luis Antonio da Gama e Silva e Flavio Suplicy de Lacerda (181 e 182), dentre eles a exoneração de Dom

Elder Câmara. Apesar de mais uma vez não declarar os motivos, sugere que os conselheiros exonerados ou não reconduzidos aos cargos estavam, de certa forma opondo-se a criação de uma única visão, uma visão hegemônica sobre a educação. De todo modo, ainda assim afirma que "A partir de 1964 alterou-se a estratégia política de favorecer interesses de diversas facções políticas burguesas em luta hegemônica" (p.182), demonstrando com isso acreditar que todos os exonerados encaixavam-se nessa burguesia, mas representavam interesses dicotômicos ou contraditórios entre si.

passou a ter sua imagem excessivamente 'colada' à ditadura militar justamente devido às suas ações para implementação da reforma educacional durante os anos 70, sua reformulação passou a ser considerada importante para a constituição de um governo civil e democrático. O novo Conselho passou a ser regulado de forma ainda mais ostensiva pelo Ministério da Educação. De acordo com a Lei nº 9.131⁷, de 24/11/95, o Conselho Nacional passou a ser um órgão *colaborador* do Ministério da Educação, fazendo *assessoria* a esse ministério. O processo de escolha e de nomeação de seus membros passou a ser regulado pelo seguinte critério: cabe ainda ao Presidente da República escolher e nomear os conselheiros, mas pelo menos a metade deles deve ser indicada por listas mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação do órgão colegiado. Apesar de ter sido reestruturado a luz da redemocratização, foi mantida a idéia norteadora de uma 'elite' intelectual capaz de elaborar o discurso nacional da educação, mantendo esse nacional no interior do corpo do Estado.

O CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO E O DISCURSO DA COMPETÊNCIA

Substancialmente voltado para assuntos relacionados ao ensino superior e consequentemente para regulamentação

de áreas profissionais, o CFE manifestou-se sobre uma enormidade de assuntos. Como possuía um caráter deliberativo, era necessário que suas decisões fossem tornadas públicas, acessíveis aos sistemas de ensino regionais e pudesse favorecer, por meio de suas orientações, um entendimento nacional acerca da política educacional. E como um órgão colegiado, as decisões deveriam ser aprovadas em plenário para que pudessem expressar a opinião do Conselho. Dessa forma, pesquisas nos documentos publicados pelo CFE evidenciam que o plenário constantemente chegava a situações de consenso. Quase sempre, quando colocado em regime de votação, o documento final aparecia com o sendo aprovado por todos os conselheiros presentes àquela reunião. Raros eram os processos com resultados publicados usando o recurso do votos com destaque.

Destaca-se ainda o fato de em nenhum momento o CFE apresentar-se como elaborador de doutrinas⁸, mas efetivamente ser um elaborador delas, na medida em que exerce a função pensante e de propor soluções sobre a educação. O aspecto normativo e a busca pelo consenso nas decisões dos conselheiros evidenciam essa função doutrinária.

O poder que emana das doutrinas, vem a ser muito maior do que o consenso

⁷ Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 - Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 25/11/95, seção 01, p. 19257.

⁸ Segundo o Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa, Doutrina se define por: **1.** Conjunto de princípios que servem de base a sistema religioso, político, filosófico, científico etc. **2.** catequese, cristã. **3.** ensinamento, pregação. **4.** Opinião de autores. **5.** Texto de obras escritas. **6.** Regra, preceito, norma.

alcançado para atender a fins muito específicos. A doutrina permite a autoridade e mobiliza pessoas, tornando-as verdadeiras e inteiramente devotadas aos princípios doutrinários. Em sua obra *O Poder*, RUSSEL (s/d.) destaca:

"Para descobrir a verdade nesse assunto, é necessário encontrar um meio termo entre duas verdades opostas. a primeira é: homens que são da mesma opinião cooperam melhor que homens de opiniões diferentes. A segunda: homens cujas crenças são certas têm mais probabilidades de sucesso do que aqueles cujas crenças são erradas." (p. 111)

Explicando cada uma dessas afirmações o autor destaca que a busca pela uniformidade a que se refere é o da uniformidade prática e que, em se tratando de assuntos de natureza técnica, é importante que as opiniões estejam de acordo com os fatos. Então, trata-se de ver no CFE uma busca pelo consenso para que o grupo de conselheiros possa identificar-se quanto aos objetivos e as finalidades dos assuntos sobre os quais devem manifestar-se coletivamente.

Acentado ainda num modelo que destaca a competência como necessária para exercer o cargo, temos um outro aspecto que garante a legitimidade do CFE na elaboração das doutrinas. De acordo com a lei que o regulamenta, os conselheiros devem ser escolhidos entre aqueles que possuem "notável saber e experiência em matéria de educação". Essa notoriedade e experiência garante-lhes a competência para o cargo e a posição de emissor de um determinado conteúdo sobre a educação.

Como nos lembra CHAUI (1988):

"Como sabemos, em nossa sociedade é tacitamente obedecida uma regra que designarei como regra da competência e cuja síntese poderia ser assim enunciada: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. Em outras palavras, o emissor, o receptor e o conteúdo da mensagem, assim como a forma, o local e o tempo de sua transmissão dependem de normas prévias que decidem a respeito de quem pode falar e ouvir, o que pode ser dito e ouvido, onde e quando isto pode ser feito. A regra da competência também decide de antemão, portanto, quais são os excluídos do circuito de comunicação e de informação. Essa regra não só reafirma a divisão social do trabalho como algo 'natural', mas sobretudo como racional, entendendo por racionalidade a eficiência da realização ou execução de uma tarefa. E reafirma também a separação entre os que sabem e os que 'não sabem', estimulando nestes últimos o desejo de um aceso ao saber por intermédio da informação (isto é, por meio do discurso sobre).

A regra da competência nos permite indagar: quem se julga competente para falar sobre a educação, isto é, sobre a escola como forma de socialização? A resposta é óbvia: a burocracia estatal, que por intermédio dos ministérios e das secretarias de educação, legisla, regulamenta e controla o trabalho pedagógico". (p.27)

Analisando sob o ponto de vista levantado pela autora, temos que os conselhos de educação elaboram o discurso *sobre* a educação. Seu discurso *sobre* é garantido pela regra de funcionamento, no caso do CFE, a organização com a distribuição dos conselheiros em posições previamente definidas (há o presidente, há a divisão em Câmaras que se reúnem para definir o encaminhamento a ser dado a determinado assunto no pleno), a formalidade com que se reúnem no

plenário e a formalidade dos textos que escrevem, atribuem ao Conselho um caráter de racionalidade e eficiência, associado a competência para emitir opiniões. E embora a própria regra estabeleça que os representantes devem garantir a diversidade (espacial, temporal e de conteúdo dos sistemas de ensino brasileiro) as diferenças desaparecem (podem não ser eliminadas, mas passam a não ser evidentes) quando se resolve normatizar e estabelecer o discurso único para a educação.

E por constituir-se como um órgão também normativo, estabeleceu as regras para que a reforma educacional fosse implantada. O caráter normativo do órgão atribui-lhe ainda outra função: o de manter com as associações ou grupos representativos de profissionais da educação, uma comunicação ampla, e pública - na medida em que editada e publicada na revista Documenta - acerca das questões relativas à implantação das reformas educacionais. Não é pouco portanto o controle que o Estado, através dos Conselhos de Educação, exerce sobre o sistema educativo que ele se propõe a fornecer.

Embora o texto da lei estabeleça como critério a competência, sabe-se que esse termo é bastante vago e exige algumas reflexões. É claro que a administração do Estado deve estar baseada na competência de seus membros, principalmente daqueles que exercem tarefas técnicas e decisórias. Nada de errado nisso, apesar das muitas manifestações contrárias dadas pelos administradores do Estado brasileiro em tantos momentos da História do Brasil. Mas ainda assim, principalmente quando se trata de órgão que possui caráter decisório, é necessário verificar qual a

relação de proximidade que este órgão ou instituição, por meio de seus competentes representantes, possuem em relação aos anseios e aos desejos da sociedade, uma vez que essa é uma das funções do Estado.

Na medida em que o CFE passou a ter poderes de elaborar as bases teóricas e as diretrizes que fundamentam a educação para o país, as opiniões e os saberes elaborados por eles extrapolaram o reconhecimento das suas notoriedades pessoais - base de suas nomeações - e passaram a elaboração dos discursos *sobre* a educação nacional. De um saber reconhecido, o saber passa a ser normativo, definidor de formas e métodos, passa a constituir a base para organização do sistema educacional do país.

No momento em que os representantes do governo brasileiro interromperam a participação democrática no planejamento de suas ações, inclusive as de caráter educacionais e passaram a definir as políticas sociais, das quais a educação é um dos componentes, com posturas autoritárias, ficou muito difícil não perceber no CFE uma relação também positiva com o poder, relação de dominação que se justifica na própria configuração e caráter do órgão. A elaboração dos currículos e de seus pressupostos fundamentais, juntamente com o aparato jurídico-administrativo que o torna real, encaixa-se nessa lógica de poder. A existência do órgão reformulado, mantidas as bases de suas competências, garante a manutenção do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil. Cabe então questionar se é esse padrão que queremos para um regime verdadeiramente democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHAUÍ, Marilena de Souza. Ideologia e Educação, **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, SP, nº 05, Cortez/CEDES/Autores Associados. 1988.
- CODATO, Adriano Nervo. **Estrutura Política e Interesse de Classe: uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964 - O caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico**. Campinas, SP: IFCH/UNICAMP, 1995. (Dissertação de Mestrado).
- COELHO, Marília Martins. **O Conselho Federal de Educação e a função normativa no sistema escolar brasileiro**. São Paulo, SP: PUC/SP. 1983. (Dissertação de Mestrado).
- FERREIRA, May Guimarães. **O Conselho Federal de Educação: o coração da reforma**. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 1990. (Tese de Doutorado)
- FONSECA, Dirce Mendes da. **O pensamento privatista em educação**. Campinas: Papyrus, 1992. (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico).
- HORTA, José Silvério Baia. **Liberalismo, tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil** (uma contribuição à história da educação brasileira no período de 1930-1970). São Paulo: Autores Associados/Cortez. 1982. (Coleção Educação Contemporânea).
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**: atualizada pela constituição de 1988. 16ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional** - uma política sociológica. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- ROCHA, Lucia Maria da Franca. **A expansão do ensino superior e o Conselho Federal de Educação** (1968-1980). Brasília, DF: FE/UNB (Dissertação de Mestrado)
- SACRISTÁN, Jose Gimeno. *Reformas educativas y Reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española*. In WARDE. Miriam Jorge (org) **Novas Políticas Educacionais: críticas e perspectivas**. Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da Educação, SP: PUC, 1998.
- SOUZA, Paulo Natanael P. de. **Temas sempre atuais da educação brasileira**. SP. Unimarco, 1995.
- _____, **LDB e Ensino Superior** (Estrutura e Funcionamento). SP: Pioneira, 1997.
- VALLE, Ione Ribeiro. **Burocratização da Educação** - um estudo sobre o Conselho Estadual de Educação do

Estado de Santa Catarina.
Florianópolis: UFSC, 1996.

Maria do Carmo Martins

Profa. Dra da Faculdade de Educação

UNICAMP

e.mail: carminha@unicamp.br
